

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

CSSCI来源集刊
中国社会保障30人论坛

社会保障研究

Social Security Studies

2014年第1卷（总第19卷）

主编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

CSSCI来源集刊
中国社会保障30人论坛

社会保障研究

Social Security Studies

2014年第1卷（总第19卷）

主编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障研究. 2014 年. 第 1 卷: 总第 19 卷/郑功成主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2014

ISBN 978-7-5167-1091-3

I. ①社… II. ①郑… III. ①社会保障-文集 IV. ①C913.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 062250 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

保定市中华美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13 印张 299 千字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

定价: 28.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

目 录

· 综 论 ·

福利伦理的演变：“责任”概念的共性与特性	周 弘 张 浚(1)
社会投资——欧洲福利国家调整的必然方向	[荷] 安东·赫姆瑞吉克(13)

· 养老保障与养老服务 ·

后金融危机时代 OECD 国家养老保险体系面临的问题及应对措施	陈 姗(23)
关于推迟退休年龄问题的几点理论思考——兼论中国推迟退休年龄 问题.....	丁建定 何家华(35)
乡土文化变迁与农村养老保障演进思考——以来自关中 C 村的质性研究 为例.....	翟绍果 杨竹莉(47)
中央与地方关系视角下地方农村社会养老保险制度变迁：基于广州的个案 研究.....	岳经纶 万 旋(58)
养老护理政策的目标	[日] 沈 洁(72)
家庭养老社会化：我国家庭养老当代发展研究.....	向 征 王超群(88)

· 医疗保障 ·

中国与世界经合组织 OECD 成员国医疗保障开支比较研究——基于总量开支、公共 开支、政府开支的贡献分析	[香港] 徐光毅 邱小丹(96)
社会医疗保障制度对医疗机构付费方式的设置规律——基于 31 国经验的 总结.....	赵 斌 孙 斐(111)
经济发达地区城乡卫生资源配置均等化研究——基于广东省的实证分析.....	李晓燕(132)

· 救济与福利 ·

挣脱贫困陷阱：建构一致的亚洲社会保障最低标准..... 贾玉娇(142)

我国临时救助制度建设及其思考..... 张浩森(153)

· 国别研究 ·

日本应对人口老龄化的社会保障改革及其对中国的启示 [日] 钟家新(164)

日本残疾人福利政策的结构和效果 [日] 金子能宏(173)

美国劳动所得退税补贴政策及其对我国低保制度的借鉴..... 刘 杰 李 杨(190)

· 30 人论坛信息 ·

中国社会保障 30 人论坛 2014 年年会在京举行..... (199)

· 信息 ·

2013 年世界社会保障十大事件 (141)

2013 年中国社会保障十大事件 (163)

Contents

Changes in Welfare Ethics: Universality and Speciality Displayed in “Responsibility”	<i>Zhou Hong Zhang Jun</i> (1)
Social Investment—An Imperative for European Welfare State Adjustment	<i>Anton Hemerijck</i> (13)
Problems of the Pension Systems in the OECD Countries after the Financial Crises and Policy Response	<i>Chen Shan</i> (23)
Theoretical Reflections on Postpone Age of Retirement—On the Problem of Postpone the Age of Retirement in China	<i>Ding Jianding He Jiahua</i> (35)
The Thinking on Local Cultural Transformation and Rural Old—age Security Evolution ——To Take the Qualitative Method from Village C in Guanzhong Area for Example	<i>Zhai Shaoguo Yang Zhuli</i> (47)
The Changes of Local Rural Pension Systems in Guangzhou: A Central—local Relation Perspective	<i>Yue Jinglun Wan Xuan</i> (58)
The Objective of Elderly Care Policy	<i>Shen Jie</i> (72)
Socialized Family Support: the Future Development of the Family Support in China	<i>Xiang Zheng Wang Chaogun</i> (88)
Comparative Research on Health Expenditure Between China & OECD Countries— Contribution Evaluation of Total, Public & Government Expenditure	<i>Xu Guang yi Qiu Xiaodan</i> (96)
Applied Regularity on Payment Methods for Health Organization—Based on the Experiences of 31 Countries	<i>Zhao Bin Sun Fei</i> (111)
A Study on the Equalization of Urban—rural Medical Resources Allocation in Developed Areas	<i>Li Xiaoyan</i> (132)
Climbing Out of Poverty Trap: Construction of a Consistent Minimum Standards of Social Security in Asia	<i>Jia Yujiao</i> (142)
Thoughts on the Construction of Temporary Assistance in China	

.....	<i>Zhang Haomiao</i> (153)
Japan's Social Security Reforms for the Aged Society: Lessons for China	
.....	<i>Zhong Jiaxin</i> (164)
The Structure and Effects of Disability Welfare Policy in Japan	
.....	<i>KANEKO Yoshihiro</i> (173)
American's Earned Income Tax Credit and its Suggestions to the Minimum Living	
Standard Program in China	<i>Liu Jie Li Yang</i> (190)

福利伦理的演变：“责任”概念的共性与特性

周 弘 张 浚

【摘要】在当代福利国家中有关“责任”的理念已经被高度伦理化，致使福利国家的改革被迫采取迂回措施。但事实上，“责任”概念并非一成不变。本文考察了“责任”概念在欧洲社会福利和社会救助历史中的演变，跟踪了从“个人责任”到“国家责任”再到“个人责任”的发展，对比了“责任”的内容和履行方式在英国和德国的差异。文章认为，虽然有关社会责任归属的讨论是一种人类共通的关切，但是社会责任的内涵和方式却必然因社会生产和生活方式的不同而有所不同。

【关键词】福利伦理 社会责任

Changes in Welfare Ethics: Universality and Speciality Displayed in “Responsibility”

Zhou Hong Zhang Jun

(Institute of European Studies, CASS)

Abstract The concept of “responsibility” (or “eligibility”) is highly moralized. This leads to the Welfare State reforms advance by roundabout ways. In fact, the concept of responsibility is not immutable. This article made an attempt to trace the concepts of responsibility and eligibility throughout the history of welfare and assistance, followed the changes of responsibility from individual to state and back to individual, and compared the contents and provisions of social responsibility in Britain and Germany. The article concludes that the discussion of social responsibility may be universal, but its contents and ways must vary according to the differences in production and life.

Key words Welfare Ethics Social Responsibility

一、引言

伦理观念是约定俗成的，但却很难说是一成不变的。人们在讨论伦理观念的时候，特别是在对比东西方伦理道德的时候，往往进行静态的分析，但是如果我们把这种分析和比对放在一个社会历史发展的脉络中，就会发现一些平常难以观测到的现象。本文拟将西方福利国家一些具有伦理意义的概念置于历史演变的过程中进行考查，从而发现约定俗成的伦理观念与社会历史变迁之间的关系，以及这些关系的基本构成条件和这些条件演变的背景，最终对伦理观念本身，特别是就东西方伦理观念之间的可对比性得出一些看法。

二、一种普遍而司空见惯的现象

2013年夏,荷兰新登基的国王在议会演讲时称,“荷兰福利国家不适合当今时代”^①,一时引起轩然大波。荷兰是世界上发达的福利国家之一,荷兰人不将自己的国家定义为“经济强国”或“政治军事强国”,但却以跻身“福利国家”为荣,而此番宣布意味着对荷兰福利国家性质的否定,标志着荷兰国家将进入一个新的时代。但这种宣布,对于习惯了福利国家生活方式和思维方式的荷兰人来说,不啻是一个晴天霹雳。为了不引起民众的反感,荷兰政府宣布60亿欧元^②的2014年新财政紧缩措施(包括削减中央政府开支、社会福利和健康开支、增加增值税和废除一些免税措施等)时不得不宣称是为了贯彻欧盟的政策方针。

上述现象并非孤立,而是普遍存在。在欧盟总部,希腊总理萨马拉斯一方面公开宣称不会继续采取紧缩措施以填补2015年和2016年的财政亏空;另一方面又与欧委会主席巴罗佐达成通过结构调整继续削减25亿欧元的协议。福利国家的政治领导者们一方面大讲社会团结;另一方面却通过暗度陈仓的方式对福利国家实施削减性,乃至结构性的改革。如果他们不采取这种方法,就可能面临极大的社会和政治风险。“社会团结”是欧洲福利国家政治正确性和社会合法性的伦理依据,是福利国家刚性的舆论基础。福利国家的政治领导人要想对福利支出进行削减,要么说一套做一套,要么就准备承受风险。

事实上,自20世纪80年代,西欧福利国家在实践领域里开始了一个缓慢的变化历程,这些变化的积累已经导致了社会结构的一些明显变化,并促使国家发生职能的变化。但是,福利国家的伦理,特别是大众伦理却依然故我,支持传统福利国家理论的社会和政治舆论依然强大。在福利国家的伦理概念和福利国家的改革实践之间出现了一种拉锯现象:在福利国家的起源地——欧洲,很多主张回归竞争原则的国家领导人被选民抛弃,这些致力于改革福利国家的领导者不得不使用“第三条道路”“新左翼”等模棱两可的概念将真实的改革意图掩盖起来。

福利国家的伦理为什么有这样大的威力,能将政治领导人逼入两难境地?这些福利伦理的概念是怎样产生的?果真是亘古不变的铁律吗?要回答这些问题,需要对基本的福利伦理概念进行历史的跟踪。这里选取了“责任”这个福利国家的核心概念进行跟踪,考察这一概念在不同历史时代和社会环境中的内涵,进而讨论福利伦理的社会内涵。

三、“责任”概念的来源

在现代福利国家中,“责任”是最重要的概念之一,也是一个高度伦理化的概念,同时又是一个历史性的概念。现代福利国家发展的历史设定了“责任”概念演化的历史场景,这个概念本身的丰富和发展反映的是现实社会生活中的种种变化。脱离了这个抽象的概念赖以产生和发展的历史背景和社会环境,就不能够理解在“责任”的讨论中为什么会存在着这么多互相冲突的立场,也将无法理解社会主流观念中对“责任”认知的变迁。

在人类社会发展的早期阶段,责任体现为对特殊人群的救助或群体互助。考古发掘认

① “the Dutch welfare state is not suited for modern times”, Eurointelligence newsletter web version.

② 2011—2014年总共380亿欧元的紧缩计划。

定，在原始人类社会，伤者、老人以及有先天缺陷的群体成员能够得到来自所属群体的帮助，而不是被群体抛弃。^① 群体互助一方面反映了某种现实需要（即在生存条件极其恶劣的情况下作为种群延续的必要条件）；另一方面，群体互助也逐渐发展成为处于不同时期和不同文明中的人类社会所普遍具有的特征，进而与人的社会属性紧密相关并上升到道德层面，得到不同社会的普遍认可。生活在不同的生产方式和不同的社会组织结构中，受到不同的宗教信仰影响的人们，对于“为什么要提供救助”“哪些人应该得到帮助”“应该由谁来提供帮助”“又应该用什么样的方式来提供帮助”等根本性问题既有普遍的关注，又有迥然不同的理解。

在中世纪，现代的“责任”概念还没有出现，不过，贫困和对穷人的救助却是社会生活中不可回避的议题，关于贫困原因和解决方式的讨论也一直没有停止，这些讨论与当时的社会条件息息相关。中世纪的欧洲，是农业社会的欧洲，是封建制的欧洲，也是基督教的欧洲。当时欧洲的生产方式和生活水平、社会和政治组织形式及基督教信仰直接影响了人们对贫困的看法，以及向穷人提供救助的方式。

在欧洲封建制的农业社会中，农庄是基本生产单位，也是最基础的社会组织，社会关系以封建隶属关系为基础，以身份地位为核心。这一时期的社会关系是十分稳固的，人口的流动也维持在比较低的水平上。在这种生产方式和社会结构下，贫困往往是由天灾人祸所致，例如饥荒、战乱和个人的不幸遭遇（丧偶、伤残、失怙或罹患慢性疾病等）。这类社会风险是偶发的，能够在一个比较小的范围内得到解决，因此，农庄在济贫中起到了重要的作用，封建领主也承担了重要的提供救助的责任，而其他具有社会性质的福利也与农庄这种生产组织紧密相连。无论是责任还是权利都与农庄这种农业生产组织方式相关联，也以这种生产组织为边界，例如在英国，出生于农庄的农奴一年之中可以享受最长 30 天的病假^②。当然这种待遇只能在本农庄享受。

在中世纪，基督教传播到了欧洲大部分地区，基督教一方面影响了人们对贫困的看法和对济贫活动的态度，另一方面，教会组织在济贫活动中也扮演了重要的角色。首先，基督教教义视贫穷为美德而非罪恶，施舍和慈善是对上帝负有的宗教义务，而不仅仅是出于世俗社会关系的社会义务。因此，在中世纪，天主教会鼓励施舍，也不禁止行乞，因此，教会是除了封建领主之外承担社会救助职能的重要机构，尤其是在灾荒和战乱期间，教会通常会通过征集捐助为难民提供必要的帮助。通过这种方式，教会一方面为那些游方僧创造了接受帮助的条件；另一方面，获得捐助也成为教会重要的收入来源。此外，共同的宗教信仰是连接人与人关系的一条重要纽带，也是帮助他人的伦理基础。宗教革命后，虽然新教颠覆了天主教时期对贫困和乞讨的看法，但是，由基督教教义而来的个人对他人的责任和义务概念却一直没有消失，而通过互助来实现人类“团结”也一直是人们追求的理想。1526 年 Juan Luis Vives 应比利时布鲁日前行政长官之请，出版了一本关于济贫活动的书，其开篇即谈到：“互助增加了慈善，也巩固了人类的团结。我坚信这尤其是那些执政者所应考虑到的，他们也应该提供帮助，从而保证每个人都帮助他人，无人遭受压迫，无人遭受暴虐，无人遭受不义

① Dolgoff, Ralph, and Donald Feldstein. *Understanding social welfare*. Pearson Education, 1980: 23.

② Dolgoff, Ralph, and Donald Feldstein. *Understanding social welfare*. Pearson Education, 1980: 37—57.

之痛,最强者应该帮助最弱者,因此,普遍的和谐和市民提供慈善的愿望会与日俱增,并得以天长地久。”^①这种观念即便在宗教改革之后也没有完全从人们的视野中消失,并对日后现代福利国家的发展产生了重要的影响。

中世纪欧洲的经济、政治和社会条件为基督教的济贫观点提供了稳固的社会基础,教会在济贫活动中也发挥着不可替代的重要作用。在封建等级制相对松弛的新兴工商业城市中,城市经济与生活方式虽然不同于封建农庄,但是,其社会关系仍然具有鲜明的封建制的特征,以契约为核心的社会关系还没有成熟,行会这种工商业组织中仍然存在着明确的人身隶属关系。因此,在城市中贵族、教会和行会组织共同承担了提供社会救助的责任。

四、“个人责任”的确立：新教改革、资本主义兴起和工业化

中世纪晚期,欧洲逐渐开启了从封建制的农业社会向工业社会和资本主义市场经济的转型历程。在这个过程中,首先变化的是社会结构,农村出现了剩余人口,这些剩余人口大量地向新兴的工商业中心——城市集中,结果传统的社会纽带开始松弛,由身份决定的社会关系,即领主和农奴之间的关系,转向由契约决定的关系,即雇主与雇员之间的雇佣关系。其次,社会生活也出现了极大的变化,人口的流动性增加,很多人离开出生和生长的地方到新兴城市中就业和生活。生产方式的转变自然也带来了社会风险的变化。在农业社会中占据主要地位的社会风险,如战乱、饥荒和个人不幸遭遇等,逐渐让位于在大工业的生产组织里和市场经济条件下的结构性风险,如因经济周期而导致的结构性失业等。这种转型带来了新的社会问题,领主、行会和教会虽然仍然承担着旧的社会关系下形成的救助的义务,但是,依靠传统的社会纽带提供的社会救助逐渐地开始不适合新型的社会环境。此时的社会伦理也开始面临新的挑战:面对新的生产方式和社会现实,谁,根据什么理念,以什么方式来应对新的社会风险成为核心问题。

在一段漫长的社会历史转型过程中,社会结构的变化与思想领域的变化互为因果、相辅相成,共同担负起“打破旧世界,建立新世界”的责任。这些变化特别突出地表现在宗教改革中。新教开始是适应新兴工商业资产阶级的要求而主张推翻各种封建束缚,努力削弱天主教会城市财政的剥削。随着资本主义市场经济的巩固和工业化的发展,新教开始强调“个人责任”,并使其成为在社会政策领域长期占据主流地位的伦理思想。新教最具代表性的主张之一是颠覆性地批判当时占主导地位的天主教贫困观,对乞讨行为进行了严厉的批判,将工作视为人的基本道德责任。宗教改革的领袖人物路德曾说:“我们当务之急需要做的一件事是在基督教世界消除所有的乞讨行为。基督徒中无人应该去行乞!如果我们有足够的勇气和真诚的意愿,颁布法律就成为轻而易举之事,从而让各个城市为自己的穷人负责,它们也不应接纳任何外来的乞丐,无论他们自称朝圣者或游方僧。每个城市皆能帮助自己的穷困者,如果城市过小,那么可以要求附近的村庄提供帮助,……这样人们就能够知道哪些是真正的穷人,哪些不是。在城市中应有专人负责了解穷人的状况,并向市政厅或牧师通报他们的需要;也可以有其他更好的安排。据我观察,行乞行列中混杂的抢劫和欺骗远远超出其他

^① Vives, Juan Luis, and De Subventionem Pauperum. On the Relief of the Poor, or of Human Needs. In Paul Spicker (ed.), *The Origins of Modern Welfare*. Peter Lang, 2010: 5.

活动，……更何况，这种不受控制的、普遍的乞讨会伤害平民。”^①

新教中的加尔文教派进一步把工作视为人的宗教义务。这种观念上的变化开始促成了区分“有罪贫穷”和“无罪贫穷”的做法，因“懒惰”而导致的贫困显然是不应该获得救助的，教会和教职人员的救助义务因而增加了新的内容，在向穷人提供物质帮助的同时，也有责任为他们提供工作并监督他们工作。

在这个背景下，中世纪晚期以后，英国的主流社会责任观念出现了对后世产生长久影响的“资格”概念。“有罪贫穷”和“无罪贫穷”中衍生出“次等资格（或更少资格）”（less eligibility）的伦理概念。“次等资格”解决的是“谁可以享受什么”的问题。1531年英格兰政府首次提出了“政府责任原则”，就是建立在“资格认定”的基础上。为了应对大量的无业游民以及他们所带来的社会不稳定因素，英格兰政府决定向那些“真正需要帮助”的人，如年老体弱者和丧失劳动能力而不劳动的穷人，提供帮助，地方政府还可以向他们发放允许其乞讨的证明。而对于那些有能力劳动的闲杂人等，不仅向他们提供救助会受到罚款处罚，这些有劳动能力而不劳动的穷人也要受到鞭打，并被遣返出生地接受强制劳动^②。从伦理概念上讲，政府没有责任救助有劳动能力而行乞的人，就社会救济伦理来说，这些人属于“次等资格”。

1601年的英国《济贫法》系统地贯彻了“次等资格”的原则，这一原则认定贫困的根源来自于个人，特别是个人的懒惰，解决贫困状况首先是“个人责任”。直至19世纪末20世纪初，英国主流社会都秉持这一观念。例如，古典自由主义的代表人物亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中指出：第一，贫穷与懒惰有关，社会对于贫困的责任应当让位于社会对穷人的压制；第二，济贫行为不是使穷者富，而是使富者穷，它能够制造出一个穷人的世界^③。

在“次等资格”观念的主导下，对需要帮助的人群提供的救济维持在最低限度。根据岳颂东的解读，1867年颁布的《英属北美法》确立了救助的4项原则：一是剩余性原则，救济应该是剩余性的——指救助那些无法自救的人。二是选择性原则，社会救助只针对特定的人群，如孤老病残者。如果是一个健康的失业者去申请救济，他们就会被强制工作，以换取救济金。三是条件性原则，救济是有条件的救济。当时的立法包括父母必须哺育子女，子女成人后必须赡养父母和祖父母，不服从这种家庭责任制度即要进行惩罚。四是“劣等处置”原则，或称“更少资格”，救济在数量上应当是最少的，而不是适宜的或平均的。任何人获得的救济都应该低于最低工资标准，以避免养懒汉^④。

“次等资格”的提出除了强调个人责任以外，还划清了个人责任与政府责任的界限。由于中世纪晚期的英国政府开始介入社会领域，主要是济贫领域，因此有必要规定政府责任的范围。之后，人们通常将系统规定“次等资格”的英国《济贫法》看作是政府制定社会政策的源头。

① Spicker, Paul (ed.). "Introduction". *The Origins of Modern Welfare*. Peter Lang, 2010, 9.

② Dolgoff, Ralph, and Donald Feldstein. *Understanding Social Welfare*. Pearson Education, 1980: 37—57.

③ 岳颂东. 社会保障中政府、市场与家庭之间的责任关系 [G]. 周弘. 社会保障制度国际比较 [M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2010：197—216.

④ 同上.

五、“个人责任”向“社会责任”的转变及现代福利制度的确立

上述关于贫困以及救助的责任的观念以及在此基础上发展起来的英国早期社会政策,导致了严重的贫富分化,工人阶级中普遍存在着生存困境,阶级对立状况也越发凸显。1803年,英国最富裕的1.4%的家庭取得国民总收入的15.7%,到1867年工业革命完成时,0.07%的家庭就取得16.2%的国民总收入^①。自由主义的政治评论家托马斯·卡莱尔对这种社会现象进行了严厉批判:“我们的生活中是没有互助的,相反,在名为自由竞争的战争法则之下成为互相敌对的状态。金钱不应该是人与人的唯一关系,可是我们对这一点已经忘记得一干二净。现在,人们认为金钱能够赦免一切罪恶,能够解除人与人之间的一切约定,也就是说只要有了钱,什么道德、公理、公正,一切都无所谓。”^②

这种状况不仅引发了道德困境和现实的社会问题,更进一步威胁到政治稳定,动摇了英国社会稳定的基础。首先,工人阶级的极端贫困造成了社会性的健康危机,贫民窟成为瘟疫的渊藪。根据当时的统计,在英国的工业中心曼彻斯特,富人的平均寿命是38岁,穷人只有17岁,但在农村地区,富人平均寿命有50多岁,穷人也有30多岁。这种健康危机威胁到了大英帝国的兵源,在19世纪末英布战争中,50%的应征者体检不合格。其次,工人阶级为了争取更好的生存环境,进行了长期的斗争,阶级对立成为社会不稳定的根源,工人运动在整个工业革命期间此起彼伏,其中规模最大的宪章运动有几百万人参与。宪章运动后期的一个领导人曾说过:“宪章运动对我来说是一个面包的问题。”^③统治阶级也感到了这种现实的社会压力,保守党首相狄斯雷利曾说过:“当茅屋不舒服时,宫殿是不会安全的”^④。因此,从19世纪下半叶开始,英国政府采取越来越多的措施来解决工人阶级中的贫困问题。

在这种社会现实条件下,英国的上层阶级和知识精英开始重新思考贫困的原因和社会影响,个人责任观念逐渐让位于社会责任观念。19世纪末20世纪初的福利经济学派论证了收入转移支付的正当性,根据“福利经济学之父”庇古的观点,福利是指个人获得的某种效用与满足,它们来自对财物、知识、情感、欲望的占有和满足。所有社会成员的这些满足或效用的总和便构成社会福利。庇古假定,在收入分配中货币收入的边际效用递减规律在起作用。同样一英镑收入对穷人和富人的效用是不同的,穷人一英镑收入的效用大于富人一英镑的效用,因此,把收入从相对富裕的人手中转移到相对贫穷的人手中,就会增加一国的经济福利^⑤。

1889年,查尔斯·布斯(Charles Booth)出版了他的《伦敦人的生活与劳动》第1卷。此后他又陆续出版了其余的16卷。在这部划时代的巨著中,布斯细致地描述了伦敦人生活的困境,提出了“贫困线”的概念,认为有30%的伦敦人生活在贫困线之下。布斯还把

① 钱乘旦. “给茅屋以面包,给宫廷以和平”——英国工业革命的人文主义教训 [G]. 人类文明中的秩序、公平公正与社会发展——中国哈佛—燕京学社2007年北京年会暨国际学术研讨会论文集 [C]. 北京:北京大学出版社,2009:15.

② 同上,16.

③ 同上,18.

④ 同上.

⑤ 岳颂东. 社会保障中政府、市场与家庭之间的责任关系 [G]. 周弘. 社会保障制度国际比较 [M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2010:197—216.

的一生分成不同的生理阶段，证明大部分劳动者，不论勤奋与否，都会在生命的旅途中经历贫困的威胁。人在幼年和老年的时候特别需要照顾，造成贫困的主要原因是社会经济结构本身的问题，而不是个人的行为。所以政府应该通过各种措施来帮助就业，进行家庭补助，提供养老金^①。

19 世纪下半叶，英国工人阶级争取政治权利的运动不断爆发，他们希望通过推动社会立法来解决社会问题。费边社明确提出，一个民主政治的政府已经全面地控制了国家和国家力量，利用政府的力量通过社会立法也已经没有障碍^②。各个阶层的力量开始通过民主普选制影响社会政策，使其从单纯的政府社会政策向国家的社会立法发展，“次等资格”原则也最终从社会政策中退出。随后，在 20 世纪初期，英国的工人阶级，包括农业工人和矿工，在政治上获得了普选权，人民对于改革的要求通过选举的形式充分地表达了出来，即使是传统的保守党也不能对这些要求置若罔闻。英国的自由党和保守党上层的观念也已发生了改变，他们开始把社会服务的发展看成是文明发展的必然趋势，例如温斯顿·丘吉尔就曾发表演说：“社会观念如果不同时包含集体组织和个人动力就是不完整的。文明的整体趋势是向增加社会机体功能的方向发展。文明不断增加的复杂程度要求为我们提供新的必须由国家来承担的服务，还要求我们拓展现有的服务。”^③

在此后形成的英国福利制度中，“社会责任”和“公民权利”变成主流观念，公民通过缴纳国家或地方税（不是社会保险费）而获得领取资格，社会福利的“资格”概念转而变成了“公民权利”概念。“责任”由个人承担转向由社会承担。因而，没有人再敢使用带有歧视意思的“次等资格”概念，但是在福利制度和政策的背后，一直存在影响各种不同社会救助项目对象和水平的“资格”认定。

六、“责任”观念的国别差异：德国与英国的对比

如果放开视野去观察社会政策发源地——英国之外的福利政策的发展，可以发现不同社会条件下对社会救助“责任”的看法具有很大差别，仅以德国为例^④。德国的社会保险模式是世界上 4 种主要的福利保障模式之一，它曾经影响过英国的社会立法和社会行政模式，却又与英国的深受“济贫传统”影响的福利国家模式有着很大区别。究其原因，虽然资本主义市场经济和工业化对社会的挑战是类似的，但是不同形式的政府，在不同的时代，不同条件下采取的应对措施、实施的社会政策、建立的时机必然会带有不同的制度、历史和社会的特色。

16 世纪，德国的城市中开始出现了以教区或城市行政单位为主的社会救济活动，以替代天主教的济贫活动。在这些社会救助活动中，“次等资格”和“个人责任”观念也渗透其中。但是，与英国不同的是，英国在通过《济贫法》时已经是一个统一的国家，而此时德国

① Charles Booth, *Life and Labour of the People of London*, 麦克米兰公司 (Macmillan) 于 1892—1897 年间在伦敦和纽约共出版了九卷。

② Saville, John. *The Origins of the Welfare States*. In M. Loney, D. Boswell, and J. Clarke (ed.), *Social Policy and Social Welfare*. Open University Press, 1985: 14.

③ Churchill, Winston S. *Liberalism and the Social Problem*. London: Hodder, Stoughton, 1909: 80.

④ 关于德国社会保障制度中“责任”观念的讨论见周弘著，《福利国家向何处去》，第 43—55 页。

尚处于分裂之中,此后,直至德国社会保险立法逐步通过之前,德国才建立了统一国家,在工业化过程中德国的社会和政治一直处于封建主义和资本主义胶着、政治和行政割据的状态。在这种状况下,各类实践和各类思想都在德国获得了生长的土壤。由于政治上的分治,在德国的各个独立城市、公国、主教和贵族领地上实行着各种不同的扶贫救助政策,那些政策虽然都是时代的产物,但也都或多或少地受到当地君主、贵族和教会的偏好的影响。另外,由于德国的手工业非常发达,所以手工业的行会内部保障机制发展也很迅速。又由于德国是后起的资本主义国家,自由资产阶级的思潮与无产阶级的社会主义运动几乎同时在德国兴起。1848年以前的德意志社会主义者的主张几乎全部照抄英国和法国的经验,这些主张的传播抵消了后期资产阶级的自由资本主义理念。于是,德国社会就成了传统社会保护观念、自由资本主义理念和新兴社会主义思潮的集散地。

德国统一是催生德国社会保险模式的重要事件。在德国统一过程中,有关社会责任的问题成为德国知识界、工商界和政治界共同关心的问题。1848年前后,在强大的普鲁士,社会上出现了两种主要的社会政策动议,一派意见认为,应当加强现有各行会的功能,实行行会强制性保护;另一派意见则赞成探索新的保护方式,提议动用国家行政力量,建立所谓的“福利君主国”^①。由于在普鲁士存在着由国家出面提供社会保护的传统,后一派意见逐渐占据了上风。德国知识界的知名人士大都支持社会改革方案,反对加强手工业行会的地位。在1850—1870年的20年间,德国经济和贸易自由主义在国家统一运动的驱动下快速发展。德国贸易自由主义的代表人物是普林斯·史密斯,他提倡“工作和安全”,号召以需求为标准,把需求作为动力,适当地提供经济安全保障。而德国社会党的代表人物拉萨尔则认为,国家的责任应当包括建立和资助工人联合会,救助“铁的工资规律”的受害者,他进而支持加强国家对社会干预,反对工人自助。到19世纪60年代,俾斯麦的挚友海尔曼·瓦根纳就社会政策改革提出3条建议:第一,建立最低日工资制度;第二,按照行业建立合作组织,在雇主和雇员之间达成协议;第三,设法建立起一种让工人最终成为企业主的社会原则。这是一套立足于君主政治、把德国的封建传统和新兴的社会主义主张融为一体的政策建议。这套建议的基本出发点是加强君主政治,也正是出于这样一种政治观念,俾斯麦才大量地采用了德国社会党人的一些激进的社会主张。

1871年德国统一后建立了强大的中央政府,这是由国家出面推动社会政策改革的组织基础,而1873年的经济萧条中,德国钢铁和煤炭行业的大量失业又为社会政策改革提供了催化剂,工人接受保障的权利逐渐成为一种德国社会的普遍共识。此时,社会政策改革又得到了德国大企业的支持,施杜姆和克虏伯等大工业家发现,没有社会稳定也就没有利润,他们以一种封建家长制的眼光来看待为工人提供社会保障的问题,认为雇主是家长,雇员是家庭成员,雇员有权利得到雇主的照顾和看护。这样,大企业主、社会民主党人和俾斯麦政府的立场十分接近,推行社会政策改革的时机成熟了。需要指出的是,基督教传统在德国社会保险制度的建立过程中也发挥了重要的作用,俾斯麦本人就是一个虔诚的基督徒,他认为基督教国家向自己的工人伸出援助之手是十分正常的。

^① Rimlinger, Gaston V. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*. New York: Wiley, 1971: 102.

综上所述，建立社会保险制的德国政府和颁行《济贫法》的英国政府所要解决的是不同时代的不同社会问题，它们用于解决社会问题的政治资源、经济资源也不相同。英国和德国虽然都明确了国家应当承担社会责任，但是，英国国家的责任建立在对教会责任的替代和对个人责任的补充上，而德国国家的社会责任则建立在对社会各个阶级和阶层利益冲突的协调和平衡上。社会和历史背景的不同导致德国政府和英国政府用不同的方式介入社会，承担社会责任。在德国的各类社会保险中，雇主、雇员和国家根据各种保险的性质和风险确定各方责任的分担比例。既然社会各个方面都有所投资，“次等资格”当然就不适用了。所以，在德国社会保障制度中，“权利和义务”是主导概念，德国社会保险制度的原则是：在一个快速发展的工业社会中，各个社会成员之间都有相互的权利和责任。

与权利和责任观念相适应，德国社会保险模式也不强调“最低生活线”和惩罚性措施。相反，德国社会保险模式强调权利的对等性，这种对等性的权利观念突出地表现在对社会保险计划的管理上：雇员、雇主和国家都参与管理，共同决定利益的分成。这就是德国工业秩序的特殊性，这种工业秩序黏合了各个社会部分，形成了所谓的“社会团结”模式。这种社会制度成为大陆欧洲，乃至许多后发的工业化国家效仿的模本。责任概念经历了一个从“个人责任”到“政府责任”再到“共同责任”和“社会责任”的变化过程。

七、福利国家改革及“个人责任”的回归

自20世纪80年代以来，“社会责任”和“社会团结”观念受到挑战，“个人责任”重新出现在关于福利国家的讨论之中。出现这种观念争论的背景是：20世纪70年代经济危机之后，福利国家模式受到经济全球化的挑战，面临愈来愈多的改革压力。西欧福利国家或迟或早地开启了程度不同的削减福利的改革。

在英国，撒切尔夫人执政时期福利制度开始向“福利多元主义”的方向转变，目标是逐渐削弱政府在提供社会福利中的主要责任。在撒切尔夫人的改革中，福利提供者从以政府为主提供福利和保障，转向鼓励各种私人机构的参与，其结果是，福利事务的特征变得——如果不是完完全全的私有的话——更类似于市场上的契约关系。他们越来越等同于“公民自由权”而非公民权利中的“社会权利”。^① 政府介入社会的方式随之转变。为了减少社会上反对力量的压力，英国政府在“福利国家”不断后撤的过程中，在观念上倡导“积极的公民权利”，集体的提供保障的方式开始让位于个人的自主选择，也就是说，不以强制性税收的方式进行转移支付，也不以强制性的方式要求富裕的公民对贫困群体承担保障责任，富人应是自愿的，应基于他们的自主选择向贫困群体提供帮助，因此，富人提供保障是“权利”而非“责任”。

在随后的工党执政期间，政府开始推行“第三条道路”。工党从保守党激进的“个人责任”的立场上略有回归，并提出了一条新的福利伦理，即不承担责任就不享有权利，力图建立一个权利与义务平衡的福利制度。引用工党的竞选纲领，福利改革的议程应该是“权利和责任并行不悖的”，把个人享受社会福利的权利与从事劳动的责任连接起来，因为工党希望

^① 哈特利·迪恩. 公民的权利 [G]. [英] 马丁·鲍威尔编, 林德山、李资资、吕楠译. 新工党, 新福利国家? [M]. 重庆: 重庆出版社, 2010: 212.

与之订立契约的人民是“那些努力工作、按照规则行事并为他们所获得的权益付出的广泛大多数人民”^①。正如工党的政策纲领所言:“新的福利国家应该帮助和鼓励那些处于工作年龄的人们在尽他们所能的情况下去工作。政府的目的是重建围绕工作的福利国家。……我们的目的无异于福利的要求者、雇主和公共服务者之间的一种文化转变——使所有方都既有权利也有责任。那些从领取福利转向工作的人们将获得积极的支持,而不只是一种救济。”^②

因此,布莱尔政府奉行“积极的福利”政策,要用社会投资国家取代社会福利国家,将公共支出由公益事业转向人力资本投资,并寻求提供新的工作机会,使社会福利的接受者由依赖救助转向就业与经济独立。在另一方面,布莱尔又继承了保守党政府的福利改革遗产,继续坚持“福利多元主义”的改革方向,把福利变成政府、企业、社会、家庭和个人共同参与和分担的公共事业。同时,倡导劳动伦理,把教育和培训作为一种促进就业和自立的普遍福利形式,以鼓励工作、促进就业、减少失业开支对纳税人的负担等为目标。这种改革的最终目的是为有能力工作的人提供工作,为无能力工作的人提供保障。^③

英国的福利改革不是孤立的,同期很多福利国家的政府开始从一些福利项目中退出,并不同程度地重新强调个人责任的观念。因为可以用于福利支出的资源出现了短缺,出现了有关福利国家“养懒汉”和“福利道德风险”的道德批评。一些研究者指出,在向后工业社会的转型过程中,社会风险发生了变化,而现代社会中的风险无法通过传统的福利项目获得保障,因为福利国家通过国家干预刻意地影响就业、家庭生活和婚姻,其本身已经成为风险的制造者。

由“社会责任”向“个人责任”转变的另外一个重要的背景则是生产方式和社会生活的变化。在向后工业社会、以服务为基础的知识经济的转型中,福利国家社会中普遍出现了社会结构和社会生活方式的变化,支撑“黄金时期”福利国家的社会基础悄悄发生了变化,这种变化表现在两个方面:一是个人化,人们更加推崇后物质的价值观念,强调个人的自由和个人的自我表达,同时一些传统的社会纽带愈加松弛,这动摇了集体应对社会风险的基础;二是全球化,在资本、人员、商品和服务超出国界流动的条件下,个人化的趋势得到加强,原本以“公民权利”为基础的社会纽带受到冲击,而福利国家的财政基础也遭到侵蚀。

但是,工业化的生产方式仍然存在,工业化社会中的各种组织纽带仍然在现实的社会政治生活中发挥着重要影响,这些因素继续支撑着“社会责任”和“社会团结”观念。因此,尽管社会现实发生了巨大的变化,在工业社会基础上形成的“社会团结”的概念仍然占据主流。与此同时,现实社会也已经出现分化,社会机制相应缓慢转型。此起彼伏的社会抗议继续使用“社会权利”的伦理概念作为理论武器,但是却无法有效地阻止现实社会中社会福利削减和社会机制转型的趋势。显然,在观念领域里已经出现了“社会责任”向社会、雇主、个人和家庭分散化的现象。未来是否有新的社会福利伦理出现,这是一个值得思考的问题。

① 哈特利·迪恩. 公民的权利 [G]. [英] 马丁·鲍威尔编, 林德山、李资资、吕楠译. 新工党, 新福利国家? [M]. 重庆: 重庆出版社, 2010: 214.

② Labour Party, 1998, New ambitions for our country. 23-24. [英] 马丁·鲍威尔编, 林德山、李资资、吕楠译. 新工党, 新福利国家? [M]. 重庆: 重庆出版社, 2010: 导言, 214.

③ 岳颂东. 社会保障中政府、市场与家庭之间的责任关系 [G]. 周弘. 社会保障制度国际比较 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010: 197-216.